

税费改革背景下广西矿产资源管理项目资金保障研究（三）

● 毛 杰 刘 进 黎修旦 李玉权 邓小莲 施 杰 陈祖标 黄力明 胡德期 陆小全 周 静
金锦花 曹润林 罗 强 李 俊

三、广西矿产资源税费征收、使用、管理方面存在的问题

（一）矿产资源补偿费的问题

1. 矿产资源补偿费征收不规范。53号文颁布之前，根据《矿产资源补偿费征收管理规定》（1994年2月27日中华人民共和国国务院令150号，以下简称国务院150号文）：“矿产资源补偿费按照矿产品销售收入的一定比例计征。企业缴纳的矿产资源补偿费列入管理费用。采矿权人对矿产品自行加工的，按照国家规定价格计算销售收入；国家没有规定价格的，按照征收时矿产品的当地市场平均价格计算销售收入。采矿权人向境外销售矿产品的，按照国际市场销售价格计算销售收入。”目前，我国矿产资源补偿费率因矿种不同，费率不同，从0.5%~4%不等，平均费率为1.18%。广西矿产资源补偿费在征收方面由于征管人员不熟悉相关规定或是出于利益考虑，存在一些违规的问题。但53号文出台后，全部资源品目矿产资源补偿费率降为零，停止征收价格调节基金。原先由于征收不规范导致的矿产资源补偿费征收缺漏，现在又要取消矿产资源补偿费，这将使原来就存在的资金缺口进一步扩大。

2. 中央与地方分成比例不合理。国务院第150号令规定，矿产资源补偿费从价计征，全额上缴中央金库，中央与自治区的分成比例为4:6。广西壮族自治区人民政府令第6号《广西壮族自治区矿产资源补偿费使用管理暂行办法》第二条规定，自治区与中央结算后，30%作为地质矿产主管部门征管

工作的补充经费，主要用于征管工作活动、宣传经费及征管工作人员的工资、福利、劳动保护，解决征收部门的交通通讯、办公用房和征管工作人员的住房等。

按原文件规定的分配比例，地方所得部分远远不能满足资源地生态环境治理和安置失地农民、解决农民长远生计的需要。资源地分成太少，导致资源开发对地方经济发展的拉动力不大，没有实现开发一方资源、富裕一方百姓的目的。中央、地方收益分配差距大，也会造成地方政府事权和财权不对等，地方未从资源税和资源补偿费中受益，却要资源开发的不利影响买单。比如2015年百色市田阳县共征收矿产资源补偿费225.5922万元，按比例30%应返还40.6066万元，但田阳县2015年编制第三轮矿产资源总体规划需55万元，经政府采购后从返还的矿产资源补偿费中支付，然而返还金额远不够支付规划编制经费；河池市矿产资源管理项目资金保障方面也存在同样的问题，都安、宜州等县（市、区）由于征收的矿产资源专项收入少，回拨资金少，在矿产资源管理项目资金方面没有保障，资金缺口很大。

（二）探矿权采矿权使用费及价款的问题

1. 采矿权投放不合理。从目前的调研情况来看，广西部分县采矿权设置较为混乱：一是矿产企业的规模普遍偏小；二是采矿权投放主要面向当地企业，一些有实力并真正能为地方经济做贡献的大企业却被拒之门外；三是采矿权有偿出让仍以申请人主动

申请为主,当地矿产资源管理部门还不能很好结合当地矿产资源现状、市场需求和规划主动投放采矿权;四是采矿权年度出让计划执行不严格,个别县上报出让计划追求数量不讲质量,有些计划批了不实施,有些条件成熟但又未上报计划,这些都暴露出采矿权出让的基础工作做得不到位。

2. 价款征收标准不规范。对于出让探矿权及采矿权的底价制定以及矿业权价款评估的参考价,国土资源部未有明确文件规定和指导,致使各地地区的矿业权价款形成机制不统一、不规范,导致矿业权价款确定的合理性不足,间接影响了矿业权评估行业的公信力,对评估行业健康发展产生了不利的影响。与我国大多数省(区、市)一样,广西国土资源管理部门也是通过委托矿业权评估机构来对拟出让的矿业权进行评估,并以不低于评估底价的方式来确定矿业权价款,少数省(区、市)以议价的方式来确定矿业权价款。无论何种方式,都缺乏统一规范的价格议定程序、标准以及相应的法律支撑,所以自治区本级以及各县、市的采矿权价款征收都难以做到规范征收、依法管理。

3. 中央与地方分成比例不合理。广西大部分矿产资源分布在县里,而按照《广西壮族自治区探矿权采矿权使用费和价款征收管理办法的通知》的分成比例,资源所在县最终获得的分成为全部探矿权采矿权价款的32%或24%,这样的分成比例远远不能满足资源所在县的资金需求。以百色市田阳县为例,2014年,田阳县共返还采矿权价款113.48万元,但在采矿权价款评估、矿产资源规划数据库建库、矿业权设置方案编制、矿产资源总体规划中期评估、矿产资源勘查及矿业权野外调查等方面的支出达118.99万元。入不敷出的状况归根到底是中央与地方分成比例不合理,这关系到矿产资源管理工作能否有序进行。

(三) 矿产资源专项收入使用的问题

1. 专项收入对矿山环境保护投入的资金过少。由于经费不足、保护意识不强,一些企业把开采后的矿山弃之不理。在矿山开采过程中企业需缴纳一定的矿山地质环境恢复保证金,但个别矿山企业不认真履行义务,既未按规定交纳保证金又不进行矿

山环境的治理,导致矿山环境急剧恶化。还有一些地方矿产资源开发时间较早,责任主体灭失,造成大面积需要治理的矿山无处寻主。据2012年广西编制的“矿山复绿”行动方案统计,广西共部署治理矿山1752座,治理面积11723公顷,需治理经费44.08亿元,而目前的专项收入远不能满足这一需求。如河池市2010~2015年矿产资源专项收入累计达到3.1711亿元,而用于地质矿产资源利用与保护的支出只有140万元,用于矿山整顿治理的只有72万元。

2. 专项收入缺乏对矿业活动的激励投入。通过对贵港、崇左、桂林和贺州四市的调研发现,目前,广西的矿产资源专项收入主要用作矿产资源管理人员的工资以及管理所需经费,在激励矿业活动上没有任何资金投入。就全国来看,我国现行的矿产资源税费制度普遍缺乏对矿业活动的政策激励措施,然而,市场经济发达的国家大都对矿产资源的开发利用实行保护性的税收政策。目前,最重要的优惠体现在前期优惠措施方面,特别是在矿业企业前期勘察与开发支出的税收政策方面,如准予加速折旧、税前扣除、资本化等,这些政策鼓励并推动着矿业企业积极勘探新资源、开发替代性资源,在降低矿业企业有效税赋方面发挥积极作用。

此外,很多国家普遍实行的耗竭补贴、对矿山企业的结构调整、衰老矿区转产实行补贴等措施有力地推进了一国矿业的发展。长期以来,我国的矿产勘查活动以国家投入为主,由国家出资勘查矿产资源,勘查成果无偿提供给矿业企业使用。随着我国市场化改革的推进,这种体制已难以维系,而新的合理机制的建设却明显滞后。一方面,造成财政对地质勘查的投入力度逐年下降;另一方面,虽然我国逐步放开了矿产勘查市场,但商业性矿产勘查的开展非常缓慢,总体上处于欠账状态,新增储量增长缓慢,矿产保有储量逐年递减,矿产资源供需矛盾越来越突出,这些日益成为影响我国经济安全的重大问题。我国现有的矿业制度,包括矿产资源税费制度,既没有对前期矿产勘查活动的激励政策,也没有对后期资源耗竭的补贴政策,这是我国商业性矿产勘查不足和矿产资源“采富弃贫”的重要原因。广西是有色金属矿产资源大区,由于没有很好

的激励措施,矿产企业发展只能自力更生,成长缓慢,这使得矿产资源对广西经济发展的促进作用大打折扣。

在督促矿产企业保护矿山方面也缺乏相应的激励机制。近年来,广西开展绿色和谐矿山工作,其建设资金均由企业自筹,受限于相关法律法规,国土资源部门难以在资金、政策方面给予企业足够支持,加上近年来矿业市场低迷,企业也不愿或无法加大资金投入,导致绿色和谐矿山建设工作进展不理想。

(四) 矿产资源管理项目问题

1. 矿产资源出让前期工作经费缺口大。在 53 号文出台前,根据国家政策,今后矿产资源的三个前期工作(矿产资源储量核实报告、矿产资源开发利用方案和矿价款评估报告)将从以往由未来矿业权人组织开展和支付费用的模式转变成由政府部门来完成,以确保矿业权出让的合法合规。照此规定,政府部门将承担矿产资源前期工作的巨大费用,政府部门的事权增加而财权却没有相应提高,这必然导致矿产资源前期工作出现资金缺口。例如,桂林市国土资源局根据目前该市矿产资源开发情况预计“十三五”期间桂林市专项工作资金需求约 1 255 万元;贺州市市本级“十三五”期间开展新立矿山矿产资源开采设计、采矿权价款评估等工作资金需求量预测需要 1 000 万元;百色市根据以往经验估计市本级今后每年矿产资源出让的前期工作费用需约 450 万元。53 号文出台后,取消矿产资源补偿费将使资金缺口问题更凸显。

2. 打击非法采矿所需经费紧缺。一方面,打击非法采矿任务繁重。经统计,2015 年 1~11 月,河池市矿产违法案件中立案 32 件,其中无证开采有 26 件;崇左市矿产违法案件中立案 30 件,其中无证开采 25 件;还有越界开采、越界勘查、破坏性开采等违法案件也偶有存在。但另一方面,打击矿产违法案件所需经费和装备缺乏,基层工作人员太少,装备落后,基本上靠眼看手摸,没有专业设备作支撑,矿产开发监督管理工作难以监管到位。没有足够的经费,不能做到定期或长期派送人员进行矿山巡查,也不能购置先进设备用于准确判断矿山开采情况。

3. 矿业监督管理人员及经费不足。在矿证管理简政放权、中介清理以及在给企业减负的大背景下,市、县的责任以及监管压力大大增加,监督管理的技术人员数量不足,相应的财政经费紧缺。如探矿权延续、部分采矿权审批的下放以及随之下放技术审查事项等活动都需要工作经费,还有矿产督察、储量年度编制及抽查,探矿权、采矿权年度检查等的管理都需要经费。

四、加强广西矿产资源项目资金保障的建议

53 号文出台后,矿产资源补偿费费率降为零,且按照该文清费立税、不加重企业税负的原则,国土资源部门的资金来源渠道将受到更大限制。同时,按照资源税改革税率的设置,广西矿产资源的税负实际上是下降的,铝土矿等部分矿产资源即使按照 53 号文设定的费率上限进行征收,也难以达到原有的收入水平,这无疑将进一步加剧国土资源管理部门的收支缺口。为此,建议分为税费改革过渡期和基本完成两个阶段来采取相应的措施。从一般公共预算进行统筹,适当加大广西矿产资源管理项目支出,以弥补不断扩大的资金缺口。

(一) 改革过渡期资金保障的主要措施

矿产资源税费改革实质是按照党的十八届三中全会有关完善税收制度、加快资源税改革及党的十八届五中全会提出的绿色发展等有关要求而推进的一项具体改革,其过渡阶段包含两方面内容:一是要按照改革的背景加快推进资源税全面改革;二是在改革的同时必须保障矿产资源管理项目各项工作正常的资金需求。因此,改革过渡阶段是“新旧”制度并行,需重点做好衔接工作并继续充分挖掘现有矿产资源有关制度机制的潜力,最大力度保障和规范资金征缴和使用。

1. 切实摸清“家底”。在改革过渡期间,应加强对全区各级国土资源部门“十二五”以来矿产资源专项收入的收支情况摸底,对其进行精细化统计,重点加强对收支总量、总量增长率、各地收支分布差异、支出的方向、项目及具体内容等指标数据的统计分析;继续对主要矿产品的系统调查摸底,为

下一步资源税从价计征改革夯实基础。同时,根据前期统计及结合新常态国土资源部门职能转变等因素,精准测算过渡期间主要工作项目和支出的预计数,据此积极向国土资源部、财政部及地方财政部门反映情况,积极争取保障过渡期间矿产资源管理项目的资金需求。

2. 统筹调整征收标准。目前,广西各地矿产资源补偿费征收机构普遍不明确,但在费改税背景下,统一矿产资源补偿费征收机构并无实质意义,建议现有征收机构不做大的调整,保留现有征收基本框架。且由于53号文中规定,将全部资源品目矿产资源补偿费率降为零,因而统一矿产资源补偿费征收标准也无实质意义。所以,应重点统筹规范探矿权采矿权价款征收标准。由于探矿权采矿权价款征收标准混乱的原因与矿产资源补偿费基本一致,即缺乏权威公信力强的价格认证。因此,建议由广西国土资源厅尽快建立矿产品市场价格监测平台,研究制定相关文件规定,对矿产品销售价格动态监测,出台采矿权价款基准价和矿业权价款评估的参考价,确保采矿权价款征收有规可循。

3. 调整矿产资源专项分成比例及支出结构。一是调整中央与地方的分成比例。在既有矿产资源专项收入短期不会有明显增幅甚至还可能下降的情况下,建议合理提高探矿权采矿权使用费自治区共享比例;二是优化专项收入支出结构。矿产资源专项收入支出主要用于开发、保护和管理三个方面,按照未来发展趋势,建议在基本保障矿产资源开发经费的基础上,对矿产资源保护和管理经费上有所侧重,适当提高这两者的比重。

4. 建议设立矿产资源节约与综合利用专项奖励资金。该奖励资金主要用于两个方面的工作:一方面,对广西国土资源厅、各市国土资源局评审验收通过的自治区、市级绿色和谐矿山进行奖励;另一方面,对在矿产资源节约与综合利用取得显著成效的矿山企业给予奖励。

5. 增加矿产资源管理方面的财政投入。按照国家最新政策和矿产资源管理实际工作情况,未来矿产资源管理资金将重点用在三个前期工作(矿产资源储量核实报告、矿产资源开发利用方案和矿价款评估报告)、打击非法采矿的人员和装备、矿山保

护等方面。因此,建议财政部门统筹好一般公共预算资金,根据实际所需,在部门预算中调剂或增加对矿产资源储量勘探、矿产资源规划编制、矿价款评估及给市、县下放事权而增加相关经费等工作的财政投入,弥补支出空缺。同时,建议盘活矿产资源专项资金,合理增加基层国土资源部门打击非法采矿、保护矿山等的资金返还比例。通过必要增支和盘活存量的方式,化解缺钱与浪费并存的问题,进而进一步提高资金使用效益。

(二) 改革基本完成后资金保障的主要思路

矿产资源税费改革基本完成后,国土资源部门部分职能工作将会大幅度调整,特别是涉及矿产资源专项收入征缴等工作将逐渐减少乃至取消。因此,必须通过财政一般公共预算保障资金,从更长远的发展视角,积极谋划未来工作重点,探索开征矿产资源权益金、完善矿产资源生态补偿制度等前瞻性工作。

1. 通过一般公共预算统筹安排资金。税费改革路径是逐步取消当前各级国土资源部门征收的矿产资源专项收入,即打破矿产资源管理项目“以收定支”的资金模式。因此,国土资源部门应加快矿产资源管理项目资金向“收支两条线”资金模式转型,即按照事权和支出责任相适应的原则,在部门预算中统一安排矿产资源管理项目资金,以“十二五”以来有关矿产资源管理项目资金收支数据作为改革初期的基数,适当提高其在一般公共预算中的比重。

2. 探索建立矿产资源权益金。建议在矿业权出让环节设立矿产资源国家权益金,主要用于公益性地质调查工作及矿山生态环境修复等,其征收依据建立在原有探矿权采矿权价款的基础上。具体操作是取消探矿权采矿权价款,开征矿产资源国家权益金。通过完善矿业出让制度,进一步扩大矿业竞争性出让范围,促使权益金适用于所有国家出让的矿业权(同时要求矿业权一次性确定),从而一方面推进矿业权出让改革与矿产资源国家权益金制度的良好衔接,另一方面保障征收有“活水之源”。同时,由于我国矿产资源主要集中在中西部地区,主要矿山修复治理支出也在中西部地区,且两权价款原属

于中央与地方分成收入，因此，矿产资源国家权益金不宜全部划归中央，建议矿产资源国家权益金由中央与地方分享，具体比例参考两权价款现有分成比例及不减少地方既有收入的前提下确定。

3. 进一步完善矿山环境治理恢复保证金制度。2006年，中央开始推进矿山生态恢复治理保证金计提工作，各省（区、市）陆续制定颁布矿山环境恢复履约保证金管理办法。截至2013年，已有30个省（区、市）建立了矿山环境恢复治理保证金制度，各省（区、市）的管理办法，大体有以下几类：天津矿山复垦保证金或景观协调保证金；北京矿山生态环境恢复治理保证金；矿山地质环境治理恢复保证金（安徽、贵州、吉林、江苏、辽宁、内蒙古、山西、陕西、四川、新疆、云南）；广西矿山地质环境恢复保证金；湖北矿山地质环境恢复治理备用金；湖南矿山地质环境治理备用金；江西、宁夏矿山环境治理和生态恢复保证金；浙江矿山自然生态环境治理备用金（资料来源于程玉《矿产资源开发生态补偿法律规范系统》）。可见，目前我国矿山环境恢复保证金制度覆盖面基本涵盖了主要矿产地，各地实践经验也在不断丰富，但相应的保证金审批、提取制度还不完善，需要进一步完善。建议取消矿山环境治理恢复保证金返还审批程序，进一步简化保证金提取动用审批程序和提取标准；监管部门更加注重事中事后监管，提高资金使用效益，避免资金闲置。

4. 探索建立矿产资源生态补偿制度。建议参考中央对国家重点生态功能区转移支付试点经验，设立相关矿产资源生态保护专项资金，并综合考虑不同矿区生态功能因素和支出成本差异，通过提高转移支付系数等方式，加大对重点矿区生态功能区的转移支付力度。同时，为了解决省际间矿区外部性问题，可考虑由中央牵头，尝试构建生态补偿的横向转移支付制度，即对于特定矿区建立矿产资源开发者或国家对矿区居民作补偿的制度；对于矿业城市的利益减损并未得到有效救济的问题，建议建立矿产资源生态补偿区际转移制度。针对广西各市矿产资源项目管理资金不平衡的情况，也可考虑上述思路。

在矿产资源生态补偿制度方面，要严格按照矿山地质环境恢复保证金管理办法，缴纳保证金，并按矿山地质环境恢复治理和土地复垦方案开展治理、复垦工作。由于矿山土地复垦、地质环境治理等内

容基本一致，建议复垦费、地质环境治理保证金合并收取。

（三）其他配套保障措施

1. 统筹好国土资源改革与其他改革的关系。从党的十八届三中全会有关加快生态文明制度建设，到党的十八届五中全会提出的绿色发展及“十三五”规划中的具体政策措施，国土资源改革是其中十分重要的环节。矿产资源管理改革作为国土资源改革的突破口，涉及各方利益，必须处理好与其他改革的关系，特别是财税体制、生态环境保护管理等改革。就广西而言，建议各级国土规划（主要包括矿山地质环境治理、地质灾害防治、地质遗迹保护等）与各级财政部门的资金规划做好沟通和可行性研究，以确保项目经费，从而做好各项改革衔接，减少改革阻力。

2. 处理好保护与开发的关系。目前，广西境内开采的矿山中有80%以上是沙石矿山，自我修护能力差，极易发生严重的生态环境破坏，矿山保护压力大。但发展经济的大多数工业原料取自于矿产资源，如何防治矿山因过度开采而引致生态破坏又同时保持经济可持续发展，是摆在当前国土资源部门面前不可回避的问题。按照党的十八届五中全会绿色发展的要求，“十三五”期间，矿产资源保护将更为重视。因此，在税费改革中应加大对矿山保护事项的财政投入力度，通过划拨专项资金等方式进行矿山保护，以及在每年的部门预算中更加重视这一项目支出，合理提高这一支出比重，实现有序保护和开发。同时，应借鉴国外相关经验，处理好矿产资源开发地居民与矿产资源开发者的关系，要求开发者或受益者须按一定收益比例返还资源所在地，主要用于民生公益性建设支出，使所在地居民切实享受到矿产资源开发利用的红利，改变以往资源富集地居民较穷、环境越差的格局，逐渐使资源富集地居民较富、生态环境更美。

3. 整合其他专项资金的使用。目前，除矿产资源专项收入外，涉及矿产资源管理的专项资金有：广西找矿突破战略行动专项资金、自治区测绘专项资金、地质灾害防治及地质遗迹保护专项资金、土地整治专项资金等，这些专项资金使用与矿产资源三项专项支出范围和内容部分相关或重叠，应统筹

整合好这部分专项资金与矿产资源专项收入的使用。此外,广西环境保护厅等部分专项资金也与矿产资源管理存在一定的相关,建议以自治区政府名义,统筹各厅局相关专项资金,努力提高资金使用效益。

4. 拓宽地质灾害防治和矿山环境治理资金渠道。

目前,广西各市、县用于地质灾害防治支出的经费总体较少。从广西每年地质灾害发生的情况来看,主要以地质环境变化和降雨等自然因素引发为主,矿区地质灾害发生的数量占总的比例非常小,造成人员伤亡的地质灾害大多数发生在非矿区,而非矿区相关防治经费紧张,仅靠矿区地质灾害防治支出经费难以满足广西地质灾害防治工作需要。同时,由于历史原因,责任主体灭失的矿山地质环境治理任务重,根据2012年广西编制的“矿山复绿”行动方案,广西共部署治理矿山1752座,治理面积达11723公顷,需经费44.08亿元。因此,必须拓宽地质灾害防治和矿山地质环境治理经费来源渠道,建议各级财政提高两项经费支出的比例,以切实缓解资金需求。

5. 创新矿产资源开发模式。从桂林、贺州等市的调研情况了解到,受经济形势影响,各地矿产资源开发实际上在缩减,但矿产资源管理事权在增加,管理也日趋规范,如矿业权投放更加严格等,这对

管理支出造成很大压力。因而,应转变管理理念,通过创新矿产资源开发方式,做大矿产资源开发这块“蛋糕”,如鼓励采用政府和社会资本合作的模式(PPP模式)支持矿产资源开发,这方面可借鉴贵州省一些地市成立矿产投资公司,积极引导民间资金进入矿产资源开发领域,通过市场手段降低管理成本和交易成本,进而巩固和扩大矿产资源税源。

6. 加强税费改革的宣传和解读。从此次调研情况看,各地基层国税部门普遍对矿产资源税费改革的大势缺乏敏锐性,对未来转变国土资源部门资金模式、资源税等改革事项也缺乏思想准备,工作开展中对传统或现成既定模式依赖性强,改革的基础性准备工作做得不到位。因此,应进一步加强对基层国土资源部门有关矿产资源税费改革政策的宣传和解读,特别是加强对近期出台的53号文精神的宣传,准确把握改革走向,及早化解改革的思想阻力和切实做好过渡阶段相关的统计测算工作,为精准保障国土资源部门各项工作所需资金打下坚实基础。**N**

(连载结束)

(课题组成员单位为广西壮族自治区国土资源厅、广西壮族自治区财政厅)

(上接第39页)

景点要有所警示,标明不适宜的人群,避免旅客陷入“骑虎难下”的困境,甚至造成人身伤害的悲剧。

(3) 制定体现人性化的规章制度。如景区还有游客,景区相关管理人员就应该适当有所考虑,以人为本,尽量为游客提供方便和服务,不该一刀切地下班一走了之,一副事不关己,高高挂起的态势,这不利于人性化管理,更不利于景区的可持续发展。

总之,以人为本的人性化管理和服务,是旅游服务业成败的关键。作为一个旅游景区,从选点、规划、软硬件建设、业内外的管理、服务设施和人员配备等,都应该体现人性化,深刻树立起以人为本的理念,并投入到景区管理的方方面面,这样景区才会得人心,才会有良好的发展,经济效益和社会效益才能有较大和可持续的体现。**N**

[参考文献]

- [1] 傅中平,梁圣然. 广西石山地区珍奇地质景观评价、开发与保护研究[M]. 南宁:广西科学技术出版社,2007.
- [2] 肖建刚,陈建军,苏长高. 朝阳产业前景辉煌——广西旅游业改革开放回顾与展望[M]. 南宁:广西人民出版社,2010.
- [3] 傅中平,林丽华,黄巧,等. 广西奇峰怪石成因机理、分类及开发理念研究[M]. 南宁:广西科学技术出版社,2012.
- [4] 张如放,丰江红,傅中平,等. 广西岩溶地质奇观[M]. 南宁:广西科学技术出版社,2014.